

2 Das Elterngeld

Dem Beispiel skandinavischer Staaten folgend, in denen Elternzeiten und dazugehörige Lohnersatzleistungen längst von Eltern genutzt werden können², wurde das Elterngeld mit Wirkung zum 01.01.2007 vom Bundestag verabschiedet. Im Zuge der Einführung des Elterngeldes verändern sich in Deutschland nicht nur die Leistungen für Familien nach der Geburt eines Kindes; mit der neuen wohlfahrtsstaatlichen Rahmung der finanziellen Unterstützungen für Familien wird das Zusammenspiel von Familie, Markt und Staat neu definiert.

Um die Wirkungen des Elterngeldes als familienpolitischem Instrument adäquat untersuchen zu können, bedarf es eines eingehenden Verständnisses eines solchen wohlfahrtsstaatlichen Elements. Dazu werden im folgenden Teil vorerst sowohl politische Hintergründe familienpolitischer Maßnahmen beleuchtet als auch die in diesem Instrument enthaltenen handlungstheoretischen und gesellschaftstheoretischen Vorannahmen.

2.1 Familienpolitik in Wohlfahrtsstaaten

Das 2007 in Deutschland eingeführte Elterngeld wurde im Rahmen eines ganzen Paketes verschiedener familienpolitischer Maßnahmen konzipiert. Innerhalb eines Programmes „nachhaltiger Familienpolitik“ sollte das Elterngeld als *ein* sozialpolitisches Instrument unter anderen den Weg für mehr Gleichheit der Geschlechter bereiten, zu einer vermehrten Erwerbsbeteiligung von Frauen führen sowie einem fortbestehenden Geburtenrückgang entgegenwirken. Neben der Einführung des Elterngeldes wurden auch sozialstrukturelle Entwicklungsziele formuliert wie z.B. ein Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Die folgende Abbildung bietet einen Überblick über die einzelnen Ziele dieser „nachhaltigen Familienpolitik“.

2 Das deutsche Elterngeld wurde den schon länger bestehenden Leistungen für Eltern in skandinavischen Ländern nachempfunden. In Norwegen gibt es Elterngeld seit 1978. Hier werden den Eltern 100% des bisherigen Bruttogehaltes für maximal zehn Monate weitergezahlt, wahlweise 80% für zwölf Monate; der Partner muss davon mindestens fünf Wochen in Anspruch nehmen (die so genannten Partnermonate wurden 1993 eingeführt), Eltern ohne vorheriges Einkommen erhalten eine steuerfreie Geburtsprämie über 4200,- Euro (d.h. 350,- Euro im Monat für ein Jahr). In Schweden gibt es ein Elterngeld seit 1974: Es umfasst einen dreizehnmönatigen Anspruch auf ein Elterngeld als 80%ige Lohnersatzleistung. In Dänemark gibt es seit 1984 einen zwölfmonatigen Elterngeldanspruch: Er beträgt in den ersten sechs Monaten 100%, in den Folgemonaten 90% des vorherigen Lohns. In Finnland wird Elterngeld seit 1982 für neun Monate gezahlt: Es umfasst 70% des vorherigen Nettolohns. Auch in Litauen und Estland wurde mittlerweile ein Elterngeld eingeführt: In Litauen wird für sechs Monate ein Elterngeld in Höhe von 100% und für weitere sechs Monate in Höhe von 85% des vorherigen Lohns gezahlt und in Estland gibt es für ein ganzes Jahr eine 100%ige Lohnersatzleistung.

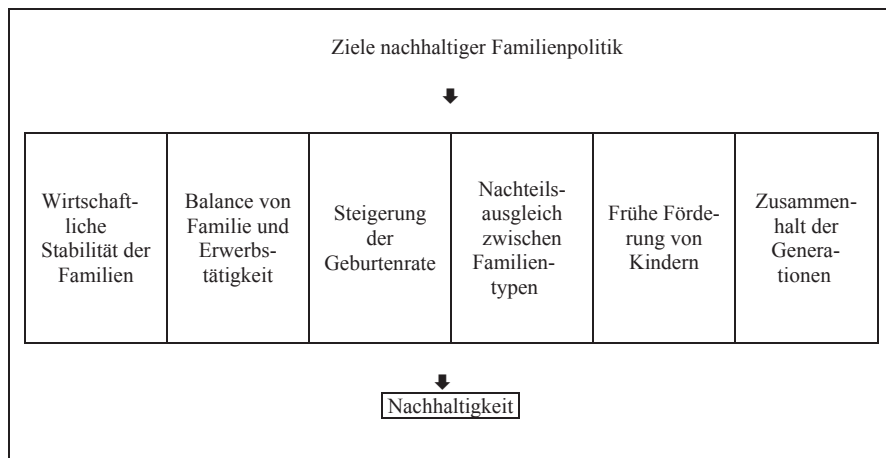


Abbildung 1: Ziele nachhaltiger Familienpolitik

Quelle: Deutscher Bundestag (2008: 6)

Um ein familienpolitisches Instrument wie das Elterngeld angemessen erfassen zu können, bedarf es eines erweiterten Verständnisses von Familienpolitik: Was sind die gesellschaftspolitischen Hintergründe für die Einführung eines solchen Policy-Instrumentes? Zur Beantwortung dieser Frage ist es zum einen notwendig, aus einer eher politikwissenschaftlichen Perspektive die Beweggründe und Ziele politischer Maßnahmen innerhalb von Wohlfahrtsstaaten zu verstehen; zusätzlich bedarf es im Sinne eines ganzheitlichen Verständnisses auch der Untersuchung aus einer soziologischen Perspektive heraus mit der Frage, welche Wirkungsannahmen einem solchen Instrument inhärent sind.

Aus *politikwissenschaftlicher Perspektive* ergeben sich die ideellen und materiellen Hintergründe und die daraus resultierenden Zielsetzungen sozialpolitischer Maßnahmen aus ständiger Neuverhandlung der Verteilungsfragen innerhalb einer Gesellschaft. In der Festlegung dessen, wer was, wann, wie und warum bekommt wird die Logik der Verteilung gesellschaftlicher Güter innerhalb eines Staates strukturiert (Gupta 2011: 2). Ziele der Sozialpolitik sind – jenseits all dessen, was allein ökonomische Interessen betrifft – stark kulturell geprägt; dabei ist insbesondere die Familienpolitik ein Feld, in dem Werte eine große Rolle spielen (Strohmeier 2002). In diesen kulturellen Momenten einer Gesellschaft spiegeln sich jedoch nicht nur die Wert-Vorstellungen davon, was „gut“ ist, sondern auch normative Vorstellungen davon, was „richtig“ ist³. Im Rahmen der Konzipierung und Verabschiedung fami-

3 Für das Verständnis einer analytischen Trennung von „gut“ und „richtig“ sei hier auf Schnädelbachs Unterscheidung von Werten und Normen verwiesen (Schnädelbach 2003: 101ff.). Er stellt dar, dass Werte abstrakte Objekte sind, anhand derer „das Gute“ evaluiert werden kann, Normen dagegen (formelle oder informelle) Regeln, mit denen präskriptiv zwischen richtig und falsch

lienpolitischer Maßnahmen werden nicht nur Fragen zur Gerechtigkeit verhandelt, sondern zugleich auch normativ fundierte Rollenbilder und Leitbilder von Familie. Gesellschaft ist also nicht nur geordnet durch die Frage wer, was, wann, warum bekommt (ökonomische Verteilungsfragen), sondern auch durch die Frage, wem wann welcher Platz zugeschrieben wird (Fragen der Rollenzuschreibungen). In kontemporenen westlichen Gesellschaften ist insbesondere Geschlecht eine Kategorie, mit der solche normativen Rollenzuschreibungen immer noch Lebensmuster und Lebensläufe von Männern und Frauen entscheidend strukturieren, indem unter anderem die Zuständigkeit der Kinderbetreuung weiterhin eher bei der Frau gesehen wird als beim Mann (Jamieson et al. 2010: 464).

Die spezifischen Werthaltungen und Normen einer Gesellschaft – also Verteilungsfragen als auch Fragen der normativen Rollenzuschreibungen – spiegeln sich in der Ordnung von Staaten wider, innerhalb derer Gesetze, Institutionen und die Einstellungen der dort lebenden Bevölkerung ein spezielles historisch gewachsenes Bedeutungs- und Verteilungsgefüge bilden. Wohlfahrtsstaatliche Ordnungen werden beständig durch Wandel auf verschiedenen Ebenen der Kultur einer Gesellschaft herausgefordert: auf der Ebene der kulturellen Werte und Leitbilder, die den Politiken zugrunde liegen, auf der Ebene der kulturellen Werte und Leitbilder in Bezug auf den Wohlfahrtsstaat in der Bevölkerung und auf der Ebene der Diskurse sozialer Akteure (Pfau-Effinger 2009: 15f.). Wichtig ist dabei zu verstehen, dass Kultur – also Werte und Normen – innerhalb einer Gesellschaft als potenziell widersprüchlich, als Gegenstand von Konflikten und Aushandlungsprozessen und als veränderbar gefasst wird (ebd.: 15). Der Anstoß zum kulturellen Wandel kann letztendlich von jeder der drei Ebenen des Verhältnisses von Wohlfahrtskultur und der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung erfolgen (Pfau-Effinger 2009: 11ff.).

Die Wohlfahrtsstaaten der westlichen Welt lassen sich nach Esping-Andersen (1990)⁴ in drei verschiedene Typen einteilen, in denen das Verhältnis von Markt, Staat und Familie unterschiedlich strukturiert ist (Ullrich 2005: 43). Mit seiner Einteilung konzentriert sich Esping-Andersen vorrangig auf die Verteilungsgefüge im Rahmen von Dekommodifizierung⁵ und Stratifizierung⁶ innerhalb einer Gesellschaft. In den „[d]rei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ (Esping-Andersen 1990) bleibt jedoch unberücksichtigt, wie sich wohlfahrtsstaatliche Strukturen auf die Geschlechterverhältnisse in einer Gesellschaft auswirken und so die Situation von Frauen und Männern prägen (Lewis 1992; Lewis/Ostner 1994). Lewis und Ostner präferieren

unterschieden wird. Während Werte Orientierung gewähren, aber keinen verpflichtenden Charakter besitzen, sind Normen verpflichtend, da deren Nichtbefolgung in der Regel Sanktionen zur Folge hat.

4 Siehe hierzu auch die prägnanten Kurzdarstellungen des Ansatzes der Einteilung westlicher Wohlfahrtsstaaten nach Esping-Andersen bei Pfau-Effinger (2010: 132f.) oder Drobnic (2010: 245ff.).

5 Mit *Dekommodifizierung* beschreibt Esping-Andersen (1990) das Maß des Einzelnen innerhalb eines Wohlfahrtsstaates an Unabhängigkeit vom Markt durch Sozialleistungen.

6 Mit *Stratifizierung* fasst Esping-Andersen (1990) die Auswirkungen staatlicher Wohlfahrtssicherungen auf die gesellschaftliche Schichtung zusammen.

daher eine Einteilung von Wohlfahrtsstaaten anhand des Grades von Familiarisierung und Defamiliarisierung⁷, mit der auch die in einer Gesellschaft bestehende Verteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern berücksichtigt wird (vgl. Lewis/Ostner 1994). Pfau-Effinger (2001, 2005a) entwirft ein analytisches Klassifizierungsmodell, das neben dem „Wohlfahrtsregime“ auch die vorhandene „Geschlechterpolitik“ mit einbezieht (Pfau-Effinger 2005b: 3). Hier werden in der Unterscheidung von Wohlfahrtsstaaten nicht lediglich Erwerbspolitiken und entsprechende Dekommodifizierungsgrade als Bestimmungskriterien herangezogen, sondern auch die Politiken bezüglich Familie und Betreuung und den damit verbundenen Geschlechterarrangements (ebd.).

Politiken sind jedoch nicht ausschließlich an den kulturellen Grundlagen einer Gesellschaft orientiert. Beland (2010: 9) betont in diesem Zusammenhang, dass Sozialpolitik sowohl mit dem modernen Wohlfahrtsstaat als auch mit der Entwicklung des Kapitalismus eng verknüpft ist. Politische Maßnahmen und die damit verbundenen Institutionen sind aus dieser Perspektive nicht nur eine Antwort auf soziale Probleme einer Gesellschaft, sondern auch auf ökonomische. Familienpolitische Instrumente eines Staates sind daher nicht ausschließlich als kulturell fundiert zu verstehen, sondern immer auch als eine Reaktion auf die bestehenden Marktstrukturen und Marktbedingungen. Bei der Entwicklung und Einführung neuer familienpolitischer Maßnahmen sind oftmals auch soziale Akteure von besonderer Bedeutung. In diesem Zusammenhang verweist auch Pfau-Effinger (2011b) darauf, dass unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Staat-Markt-Familie-Konstellationen in Europa nicht nur aufgrund verschiedener historischer Ursprünge und kultureller Modelle bestehen, sondern auch aufgrund des Einflusses sozialer Akteure und den von ihnen verfolgten politischen Zielen, die sich in der jeweiligen Gesellschaft als anschlussfähig erweisen. Solchen Zielen können ökonomische Überlegungen zu Grunde liegen; sie können allerdings auch auf die Verwirklichung von Gerechtigkeitsvorstellungen gerichtet sein. Für die meisten europäischen Wohlfahrtsstaaten hat diesbezüglich die Europäische Union große Bedeutung gewonnen, insbesondere indem sie im Rahmen von Jahresberichten zur Gleichstellung von Frauen und Männern Entwicklungsziele für Mitgliedsstaaten formuliert, die sich auf Gesetzgebung und Strukturbildung der einzelnen Mitgliedsstaaten auswirken können⁸.

(Familien-)Politische Maßnahmen beinhalten somit sowohl historische und kulturelle als auch soziale oder ökonomische Momente, mit denen die Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen innerhalb einer Gesellschaft immer wieder neu definiert werden. Sie sind verfassungsrechtlich, ökonomisch und gesellschaftspolitisch motiviert und zielen auf die Beeinflussung bestehender gesellschaftlicher und ökonomischer Verhältnisse innerhalb eines Staates (Rürup/Gruescu 2003: 6).

7 Mit *Defamiliarisierung* wird der Grad der Befreiung der Familie von ihren Betreuungspflichten innerhalb eines Wohlfahrtsstaates bezeichnet.

8 Mehr Informationen unter der Internetseite der Europäischen Union: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/index_de (30.08.11).

Aus *soziologischer Perspektive* bilden wohlfahrtsstaatliche Ordnungen letztendlich neben den spezifischen Marktbedingungen eine gleichermaßen kulturelle und strukturelle Rahmung der (möglichen) Handlungen jedes Einzelnen. Olson beschreibt den Staat in diesem Zusammenhang als eine die Wahlhandlungen rahmende Institution (2002: 387). Innerhalb dieser staatlichen Gefüge bilden sowohl die vorhandenen Institutionen als auch familienpolitische Maßnahmen eine „*decision matrix*“ (Ellingsaeter 2009: 4), die den Möglichkeitsraum der Entscheidungen Einzelner vorstrukturiert, zugleich allerdings auch unterschiedliche Handlungsoptionen gewährt. Familienpolitische Intervention ist daher darauf ausgerichtet, den Möglichkeitsraum von Handlungen zu definieren; dies kann sowohl eine Erweiterung von (Handlungs-)Möglichkeiten bedeuten als auch eine Verengung des Handlungsrahmens. Innerhalb der verschiedenen Dimensionen familienpolitischer Maßnahmen⁹ kann zudem entweder die zwingende Befolgung (durch Gesetze) verlangt werden oder mit *Anreizsetzungen* versucht werden, spezifische Handlungen oder Entscheidungen Einzelner zu formen. Derartige Anreize finden sich insbesondere in der Ausrichtung finanzieller Leistungen, allerdings auch im Rahmen der Struktur der innerhalb eines Staates bereit gestellten Handlungsräume.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang zu verstehen, dass nicht für *jede* Person innerhalb eines kulturellen und strukturellen Gefüges die gleichen Handlungsmöglichkeiten oder Wahlfreiheiten bestehen. Olson unterscheidet hierfür in Anlehnung an Amartya Sen (1980) zwischen theoretischem und tatsächlichem Entscheidungsspielraum einer Person (Olson 2002: 396). So mag eine Frau in temporären westlichen Wohlfahrtsstaaten frei sein, ihr Leben nach ihren Vorstellungen zu gestalten; faktisch jedoch zwingen sie mit der Enkulturation entstandene normative Einbindungen oder auch spezifische ökonomische Bedingungen, auf eine „bestimmte“ Art zu leben. Das gilt zwar für alle Menschen gleichermaßen; Olson beschreibt dies allerdings dann als problematisch, wenn damit Ungleichheiten allein aufgrund der Zugehörigkeit zu einem Geschlecht (re-) produziert werden und damit für Einzelne theoretisch bestehende Wahlfreiheiten durch Traditionen untergraben werden (vgl. Olson 2002: 406). Betrachtet man diese Überlegungen nun zusammen mit familienpolitischen Anreizen, die dazu angelegt sind, die Entscheidungen Einzelner im Sinne der genannten Zielsetzungen zu strukturieren, so wird deutlich, dass der „Erfolg“ der Anreizsetzungen unter anderem stark von den subjektiv antizipierten Wahlfreiheiten abhängt. Finanziellen Anreizsetzungen sind aus dieser Perspektive insbesondere die kulturellen Einstellungsmuster vorgeschaltet; die Anreize können nur dann wirksam werden, wenn sie auch in den *kulturell* möglichen Handlungsraum eingebettet sind.

Handlungsräume sind somit sowohl kulturell als auch strukturell geprägt. Der Erfolg einer familienpolitischen Intervention hängt daher letztendlich davon ab, wie sehr die strukturell bestehenden Anreize mit kulturellen Einstellungsmustern in den verschiedenen Gruppen einer Bevölkerung übereinstimmen und sich diese Anreize

9 Rürup und Gruescu (2003: 7) unterscheiden vom Grundsatz her vier Dimensionen familienpolitischer Intervention: rechtlich, fiskalisch, dienstleistungsbezogen und bildungsorientiert.

für Personen mit deren spezifischen Einstellungen und personenbezogenen Situationen als anschlussfähig erweisen.

Mit dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, das zum 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, hat nun die Bundesregierung ihre familienpolitischen Leistungen neu ausgerichtet. Pfau-Effinger (2011b) und Ostner (2006) sprechen von einem „Paradigmenwechsel“ in der deutschen Familienpolitik. Mit den neuen familienpolitischen Leistungen für Eltern werden zum einen Anreize für Frauen gesetzt, kurz nach der Geburt eines Kindes wieder in die Erwerbstätigkeit einzusteigen und zum anderen wird erwartet, dass sich mehr Eltern als bisher für ein Kind entscheiden und somit eine Umkehr des Geburtenrückgangs bewirkt werden kann (vgl. Henninger et al. 2008). Als wesentlicher Teil einer „nachhaltigen Familienpolitik“ zielt das Elterngeld als familienpolitisches Instrument zugleich auf die Ermöglichung ökonomischen Wachstums, der Sicherung des Wohlstands sowie einer wachsenden Konkurrenzfähigkeit zukünftiger Märkte (Knijn/Smit 2009: 485; Lewis et al. 2008: 262). Zusammen mit der Formulierung des Ziels der Verwirklichung von mehr Geschlechtergerechtigkeit wird zusätzlich versucht, die gegenderten Zuständigkeiten für die Kinderbetreuung aufzubrechen. In der mit dem Elterngeld einhergehenden familienpolitischen Intervention wird eine Pfadabkehr von der bisherigen Familienpolitik in Deutschland eingeleitet, in der gegenderte Arbeitsteilungen wie das männliche Ernährer-Modell oder das Zuverdiener-Modell nicht länger im gleichen Maß wie bislang gefördert werden; statt dessen werden *Anreize* gesetzt, die Gleichzeitigkeit von Erwerbstätigkeit und Elternschaft im Rahmen eines Doppelverdiener-Modells zu verwirklichen.

In dieser Untersuchung der Wirkungen des Elterngeldes werden die beiden gerade vorgestellten Perspektiven auf familienpolitische Instrumente – sowohl die politische als auch die handlungstheoretische – die Analysen begleiten. Aus einem politisch-soziologischen Blickwinkel im Sinne der Frage danach, wer was und warum bekommt, werden mit dem Elterngeld einhergehende nivellierte oder produzierte Ungleichheiten betrachtet; aus einer soziologisch-handlungstheoretischen Perspektive soll dagegen die Frage danach gestellt werden, inwieweit sich die Annahmen einer Anreizwirkung finanzieller Leistungen für die verschiedenen mit dem Elterngeld verbundenen Ziele als angemessen erweisen.

Im Folgenden soll nun eine ausführliche Darstellung der mit dem Elterngeld einhergehenden Leistungen erfolgen. Zur Vorbereitung der Analyse der Wirkungen dieser familienpolitischen Maßnahme werden im Anschluss daran die zu den drei Kernzielen des Elterngeldes inhärenten Wirkungsannahmen herausgearbeitet und bisherigen Ergebnissen aus wissenschaftlichen Studien gegenübergestellt.

2.2 Das Elterngeld als familienpolitisches Instrument

Das am 5. Dezember 2006 erlassene Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (BEEG) löst das seit 1986 bestehende Bundeserziehungsgeldgesetz (BERzGG) zum 01.01.2007 ab. Mit ihm werden die Leistungen für Familien in Deutschland kurz nach der Geburt eines Kindes neu geregelt.

Das Elterngeld¹⁰ kann von allen Elternteilen beantragt werden, deren Kinder nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes geboren sind. Die Höhe des Elterngeldes beträgt grundsätzlich 67 Prozent des vor der Geburt erzielten Nettoeinkommens der Antragsstellenden und wird für längstens 14 Monate gezahlt¹¹. Es beträgt mindestens 300,- Euro und höchstens 1800,- Euro. Für Elternteile mit einem Einkommen unter 1000,- Euro wird eine erhöhte Einkommensersatzrate zugrunde gelegt¹²; Elternteile ohne vorheriges Einkommen erhalten mindestens 300,- Euro. Dies galt bis zum 31.12.2010 auch für ALG II - Empfänger. Einhergehend mit der im Haushaltsbegleitgesetz (Bundesrat 05.11.10) zum 01.01.2011 verabschiedeten Neustrukturierung des Elterngeldes bestehen diese Ansprüche jedoch nun nicht mehr, da das „neue“ Elterngeld vollständig auf Leistungen im Rahmen des ALG II, auf Sozialhilfe nach dem SGB XII sowie auf den Kinderzuschlag angerechnet wird. Die dahinter stehende Logik ergibt sich aus der Konzipierung des Elterngeldes als Lohnersatzleistung, das heißt als Ausgleich für entfallendes Erwerbseinkommen. Auch für die höheren Einkommensgruppen haben sich Änderungen ergeben: Für Eltern mit einem Nettoeinkommen von mehr als 1.200,- Euro wird das Elterngeld stufenweise von 67 auf 65 Prozent gekürzt und für Personen, die der Reichensteuer unterliegen, werden Leistungen im Rahmen des Elterngeldes nunmehr komplett gestrichen.

Das deutsche Elterngeld – sowohl in seiner älteren als auch in der aktuellen Fassung – kann damit als Anreiz für Erwerbstätige gedeutet werden, sich für ein (weiteres) Kind zu entscheiden, da mit dem Elterngeld Einkommenseinbrüche durch eine Erwerbsunterbrechung zur Betreuung eines Kleinkindes im ersten Jahr abgemildert werden. Dies gilt für Männer und Frauen gleichermaßen.

Wie auch schon das Erziehungsgeld richtet sich das Elterngeld als direkte Unterstützungslleistung an Eltern von Kindern in den ersten Monaten nach der Geburt. Die Anspruchsdauer des bis 2006 bestehenden *Erziehungsgeldes* betrug anfangs (1986) zehn Monate, dann (1988) zwölf Monate und später (ab 2004) bis zu zwei Jahre. Seit dem 01.01.2007 sind die Leistungen im Rahmen des *Elterngeldes* auf die Dauer von vierzehn Monaten beschränkt. Eine so genannte „Verlängerungsoption“ ermöglicht allerdings die Verteilung der Ansprüche auf eine Zeitdauer von 24 statt 12 bzw. 28 statt 14 Monaten und kehrt gewissermaßen das Budgetmodell des Erziehungsgeldes um, das auch die Option einer verkürzten Auszahlung von 450,- Euro pro Monat über ein Jahr vorsah. Somit kann gesagt werden, dass mit dem Elterngeld positive Anreize für eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit innerhalb der ersten vierzehn Monate einhergehen; negative Anreize beinhaltet das Elterngeld in seiner

10 Nicht zu verwechseln mit der *Elternzeit*, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll. Elternzeit regelt den Anspruch auf unbezahlte Freistellung von der Arbeit für bis zu drei Jahre nach der Geburt des Kindes. Diesbezüglich hat sich mit der Einführung des Elterngeldes nichts geändert, da dieser Anspruch auch schon im Bundeserziehungsgeldgesetz (BERzGG) bestand.

11 Vierzehn Monate für Alleinerziehende; zwölf Monate höchstens für einen in einer Lebensgemeinschaft lebenden Elternteil

12 Für je 20,- Euro, die das Einkommen die Grenze von 1000,- Euro unterschreitet, erhöht sich die Einkommensersatzrate um jeweils einen Prozentpunkt bis auf maximal 100% (Bäcker et al. 2008: 305); das bedeutet eine hundertprozentige Erstattung bei 340,- Euro oder weniger.

jetzigen Form bezüglich einer Erwerbsunterbrechung für *mehr* als ein Jahr. Dies gilt allerdings nicht für alle Eltern gleichermaßen. Im Vergleich zu den mit dem Erziehungsgeld einhergehenden Leistungen profitieren höhere Einkommensgruppen mit der bestehenden Verlängerungsoption deutlich mehr als bisher, da sie nun Zahlungen bis zu 900,- Euro pro Monat für zwei Jahre beanspruchen können (vorher höchstens 300,- Euro pro Monat). Zugespitzt bedeutet dies, dass ein Elternteil aus den höheren Einkommensgruppen – soweit zusätzlich ein/e gut verdienende/r Partner/in im Haushalt zum Einkommen beiträgt – es sich länger leisten kann, das Kind zu Hause zu betreuen, als Eltern aus niedrigeren Einkommensgruppen.

Zwei Negativanreize sollen mit den im Elterngeld enthaltenen Sonderregelungen verhindert werden. Der erste betrifft den Bereich der Erwerbsarbeit: Eltern sehen sich mit den neuen Leistungen möglicherweise *gezwungen*, für die Dauer des Leistungszeitraums die Erwerbstätigkeit zu unterbrechen. Hierfür ist als Lösung vorgesehen, dass das Elterngeld auch zusätzlich zur Erwerbsarbeit gezahlt werden kann; so sind Teilzeitarbeitsmodelle¹³ möglich, ohne dass Mütter und Väter auf Elterngeldleistungen ganz verzichten müssen. In diesen Fällen werden 67 Prozent des wegfallenden Einkommens gezahlt. Ein zweiter befürchteter Negativanreiz bezieht sich auf den Bereich der Geburtenentwicklung: Ohne zusätzliche Regelungen müssten Eltern mit dem Elterngeld befürchten, dass sie es sich nicht leisten können, kurz nach der Geburt eines Kindes weitere Schwangerschaften zu planen. Hierfür sehen Regelungen vor, dass es für jedes im Haushalt lebende zusätzliche Kind unter drei Jahren einen Zuschlag zum aus dem Einkommen berechneten Elterngeld gibt, den so genannten Geschwisterbonus. Dieser Zuschlag kann beantragt werden, wenn neben dem neugeborenen Kind mindestens ein Geschwisterkind unter drei Jahren oder zwei Geschwisterkinder unter 6 Jahren zur Familie gehören¹⁴. Das Elterngeld erhöht sich damit pro Kind um weitere zehn Prozent des vorherigen Nettoeinkommens, mindestens jedoch um 75,- Euro pro Monat. Bei Mehrlingsgeburten wird das Elterngeld nur für ein Kind gezahlt, erhöht sich allerdings für jedes weitere Kind pauschal um 300,- Euro. Diese Zusatzleistungen werden unabhängig vom Höchstbetrag gezahlt. Im Zusammenhang mit der Vermeidung von Negativanreizen in Bezug auf weitere Kinderwünsche ist wichtig zu erwähnen, dass die Einkommensermittlung unabhängig von den Elterngeld-Zeiten und den damit erhaltenen Zahlungen geschieht. Monate, in denen für ein älteres Kind Elterngeld bezogen wurde und dadurch ein geringerer Verdienst vorlag, werden nicht mitgezählt; ein graduelles Absinken des Elterngelds für jüngere Kinder, die in kurzen Abständen folgen, wird so vermieden.

Eine wesentliche Funktion im Rahmen des Elterngeldes besteht in den mit dieser Leistung erhofften *Anreizwirkungen*. Diese beziehen sich zum einen auf die Ermöglichung einer Erwerbsunterbrechung bis zu einem Jahr ohne radikale Einkommenseinbrüche; so sollen insbesondere auch die Väter in die Lage versetzt werden, eine Unterbrechung der Erwerbsbeteiligung für „aktive Vaterschaft“ (Döge 2007) in

13 Bis zu 30 Stunden pro Woche

14 Ist ein behindertes Kind unter 14 Jahren im Haushalt, so wird dieser Zuschlag ebenfalls gezahlt.

Erwägung ziehen zu können¹⁵. Außerdem sollen durch die Begrenzung des Leistungszeitraums auf höchstens vierzehn Monate Anreize für den schnellen Wiedereinstieg in das Berufsleben der betreuenden Elternteile (meist Frauen) geschaffen werden (Deutscher Bundestag 2008: 9b). Zusätzlich soll das Elterngeld bewirken, dass die Familienplanung auf einen Zeitraum nach dem Berufseinstieg und dem damit verbundenen Einkommen verschoben wird (vgl. Deutscher Bundestag 2008: 25).

Somit ist die Konzeption des Elterngeldes als einer nicht pauschalen, sondern am vor der Geburt des Kindes erzielten Erwerbseinkommen prozentual berechneten Leistung von besonderer Bedeutung. Zusammen mit steuerlichen Entlastungen wie dem Kinderfreibetrag oder der Möglichkeit des Absetzens von zwei Dritteln der Kinderbetreuungskosten bildet das Elterngeld eine staatliche Unterstützung, die je nach Einkommen unterschiedlich hoch ausfallen kann. In diesem Zusammenhang ist das Elterngeld als Anreiz für Elternschaft vor allem für die höheren Einkommensgruppen zu deuten.

Insgesamt sind mit der Einführung des Elterngeldes jenseits solcher Erwartungen bezüglich einer positiven Anreizwirkung auf die Bezieher höherer Einkommen insbesondere Erwartungen in den Bereichen der *Geburtenentwicklung*, der erhöhten *Väterbeteiligung* sowie einer verstärkten *Erwerbsbeteiligung von Frauen* verbunden. Im Folgenden sollen die spezifischen Erwartungen in diesen drei Bereichen getrennt herausgearbeitet werden. Ergänzt wird diese Analyse durch Darstellung des wissenschaftlichen Forschungsstandes zu den drei genannten Zielbereichen des Elterngeldes, um so im Anschluss die Fragen formulieren zu können, die im Rahmen dieser Analyse der Wirkungen des Elterngeldes mit den Daten des SOEP beantwortet werden sollen.

2.2.1 Elterngeld und Fertilität

Das Elterngeld soll als Teil nachhaltiger Familienpolitik Impulse zur Realisierung vorhandener Kinderwünsche setzen (BMFSFJ 2008a: 5) und damit eine Umkehr und Abschwächung des Geburtenrückgangs bewirken (BMFSFJ 2008a: 6). Durch die finanziellen Leistungen soll eine *Entscheidung* zur Familiengründung erleichtert werden (ebd.).

In der „Wirkungsstudie Elterngeld“ (DIW 2006), die zu einer Einschätzung der Wirkungen verschiedener Elterngeldkonzepte vor Einführung des Elterngeldes vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in Auftrag

15 Grundlage dieser Überlegungen ist die Tatsache, dass in Deutschland im Durchschnitt Männer immer noch höhere Einkommen als Frauen beziehen; das geschlechtsspezifische Verdienstgefälle beträgt in Deutschland – und das relativ unverändert in den letzten fünf Jahren – ca. 23% (Eurostat 2011). Bislang „rechnet“ es sich im Durchschnitt also eher, wenn die Frau ihre Erwerbstätigkeit unterbricht. Mit dem Elterngeld als prozentual zum Nettoeinkommen berechneter Leistung soll der Verlust an Einkommen durch eine Erwerbsunterbrechung des Vaters abgeschwächt werden. Als Begleiteffekt soll damit zusätzlich eine gerechtere Verteilung der Sorgearbeit auf die Geschlechter bewirkt werden.

gegeben wurde, prognostizierten die Autoren und Autorinnen¹⁶ eine „generelle Anreizwirkung“ des Elterngeldes für das Geburtenverhalten von Individuen (DIW 2006: 24). Allerdings wurde gleichzeitig darauf hingewiesen, dass eine direkte kausale Wirkung des Elterngeldes nicht vorhergesagt werden kann, da die empirischen Modelle der Studie auf Fertilitätsentscheidungen beruhen, die die Situation *vor* Beginn einer Elternschaft und nicht *nach* deren Eintritt analysieren (ebd.). Die Aussagekraft des prospektiv konzipierten Analysemodells und der darauf beruhenden Schlussfolgerungen werden in der Wirkungsstudie hinterfragt, nicht jedoch die implizit darin enthaltene Annahme, dass der Übergang zur Elternschaft das Ergebnis einer *Entscheidung* bzw. einer *Wahl* ist.

Tatsächlich ist es eine allgemein gängige Grundannahme, dass Elternschaft im Rahmen einer bewussten Entscheidung für ein Kind angetreten wird, da heute Verhütungsmittel oder auch die Möglichkeiten eines Schwangerschaftsabbruches zumindest die Entscheidung *gegen* ein Kind unterstützen. So bleiben jedoch jene Fälle unberücksichtigt, in denen eine Schwangerschaft zwar nicht geplant war, aber akzeptiert wird, oder solche, in denen ein Kinderwunsch unerfüllt bleibt.

Auch wenn es eine Tendenz geben mag, mit der die Frage des „Ob“ und „Wann“ der Elternschaft immer mehr zum Gegenstand individueller, biografischer Planungsbemühungen geworden ist (Huinink 2003: 3), so zeigen doch verschiedene Studien, dass *Entscheidungen* zur Elternschaft keinesfalls die Regel sind. Im Rahmen der DESIS-Studie¹⁷ ermittelten Helfferich und Kandt (1996: 52f.), dass lediglich 55% der Frauen¹⁸ ihre Schwangerschaft geplant hatten. Auch Feldhaus und Boehnke (2008: 1686) kommen in ihren Auswertungen mit aktuelleren Daten¹⁹ zu ähnlichen Ergebnissen: nur ungefähr die Hälfte aller Erstgeburten in Deutschland sind geplant. Sie schließen daraus, dass für die Beantwortung der Hintergründe zu Elternschaften auch eine Berücksichtigung der Faktoren ungeplanter Schwangerschaften notwendig ist²⁰.

In diesem Zusammenhang verweist Brose (2008: 38) zusätzlich darauf, dass es nicht sinnvoll ist, Männer als aktive Gestalter in Bezug auf eine Entscheidung zur Vaterschaft zu konzipieren; sie hält im Rahmen ihrer Fragestellung allerdings an einem Konzept der Entscheidung zum Kind von Frauen fest und plädiert für theoretische Modelle, in denen Männer als *Faktor* der Entscheidungen von Frauen für ein Kind mit berücksichtigt werden. Auch Jamieson et al. (2010) betonen, dass zum Verstehen von Fertilitätsverhalten neben den Einstellungen und Präferenzen von Frauen zur Elternschaft die Einbeziehung der Einstellungen von Männern genauso wichtig sind. In ihrer Analyse kommen sie dabei zu dem Schluss, dass sich männli-

16 Die Autoren und Autorinnen des DIW-Gutachtens „Wirkungsstudie Elterngeld“ sind Charlotte Büchner, Peter Haan, Christian Schmitt, C. Katharina Spieß und Katharina Wrohlich.

17 „Deutsche Studie zu Infertilität und Subfertilität“ (1992)

18 Es wurden 1500 Frauen in Deutschland befragt.

19 Verwendet wurden Daten des SOEP aus den Jahren 2002 – 2005.

20 Im Rahmen des Forschungsprojektes PAIRFAM wird derzeit versucht, diese Prozesse und Faktoren näher zu ergründen.

Elterngeld

Analyse der Wirkungen

Reimer, T.

2013, VI, 114 S. 42 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-01619-7